

UM NOVO MODELO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN*

*Procurador de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
Professor de Direito Ambiental da University of Texas School of Law, e,
presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde".*

Sumário:

1. O modelo original de proteção do meio ambiente pelo Ministério Público: 1.1 Centralismo executório; 1.2 Cumulatividade; 1.3 Dualismo cível-criminal; 1.4 Fragmentação recursal; 1.5 Generalismo; 1.6 Isolacionismo; 1.7 Espontaneísmo; 1.8 Atecnicismo; 1.9 Judicialismo; 1.10 Comarquismo; 1.11 Estadualismo- 2. Crítica ao modelo tradicional - 3. Conclusões articuladas: as bases do novo modelo.

1. O modelo original de proteção do meio ambiente pelo Ministério Público

Só na primeira metade da década de 80, o Ministério Público brasileiro começa a intervir, de maneira direta, na proteção do meio ambiente. Até então, a instituição nessa área atuava de forma indireta (= enfoque nos componentes e não na totalidade do meio ambiente) e fragmentária (= destituída de visão sistemática). Para tanto, fazia-se uso,

basicamente, da persecução criminal, conquanto alguns tipos penais tutelavam, pela via transversa, também ecossistemas e *habitat*¹.

A Lei 6.938/81, ao conferir ao Ministério Público legitimidade "para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente²", incluiu, de vez, o *Parquet* no centro da problemática ambiental, conferindo-lhe a base legal que lhe faltava, em particular na esfera cível.

Contudo, o arcabouço original de organização institucional só vai mesmo começar a tomar forma a partir das novas Leis Orgânicas Estaduais que seriam promulgadas na esteira da Lei Complementar 40, de 14.12.1981 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

De maneira muito simplificada, esse modelo nacional, espelhado na iniciativa pioneira de São Paulo³ e ainda em vigor em vários de seus aspectos, apresentava algumas características principais, como melhor veremos em seguida.

1.1 *Centralismo executório*

No topo da estrutura de atuação estava uma "Coordenação", de abrangência estadual. A ela cabia não só orientar os Promotores de Justiça do Meio Ambiente (à época denominados "Curadores", refletindo o claro matiz civilístico da atividade), mas também instaurar inquéritos civis

¹ É o caso do art. 271 do CP. Assegurando-se a potabilidade da água para fins humanos, resguardava-se, pela mesma via, sua função essencial no ecossistema.

² Art. 14, §1º, *in fine*.

³ Com base na Lei 6.938/81, ainda antes da Lei 7.347/85, foram criadas, em todo o estado de São Paulo, "Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente" e uma Coordenadoria para essas Curadorias (MILARÉ, Edis, MAZZILI, Hugo Nigro e FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição. In: *Anais do 6º Congresso Nacional do Ministério Público (Justiça e Constituinte)*. São Paulo: APMP/ Conamp, 1985. p. 49). Sobre a evolução da proteção ambiental pelo Ministério Público, destacando-se o pioneirismo paulista, em grande medida produto da visão inovadora de Paulo Salvador Frontini e Edis Milaré, cf. BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis. *Ação civil pública - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo : Ed. RT, 1995. p. 144-148.



e propor, ela própria, ações civis públicas, como regra em conjunto com o Promotor ou Promotora de Justiça do local do dano.

Num primeiro momento, bem que se justificavam, diante da novidade do tema, as "Coordenadorias das Curadorias de Proteção do Meio Ambiente" dotada de amplos poderes⁴. À época era mesmo a solução que permitia atuação imediata e coordenada entre os vários representantes do Ministério Público espalhados por todo o Estado"

1.2 *Cumulatividade*

Com raras exceções, notadamente em algumas capitais (São Paulo, Manaus, Belo Horizonte e Belém, por exemplo), o Promotor ou Promotora de Justiça do Meio Ambiente exercia (e, infelizmente, ainda exerce) suas atribuições sem prejuízo de outras tantas que a Lei Orgânica lhe atribua.

1.3 *Dualismo cível-criminal*

Como consequência do caráter estritamente administrativo-civil da Lei 6.938/ 81 (na sua versão original, antes da inclusão do crime do art. 15)⁵ e da inexistência de tipos penais que protegessem o meio ambiente como bem jurídico autônomo, a estruturação dos órgãos de atuação ambiental nos Ministérios Públicos deu-se em bases estritamente civilistas. Isso sem falar da pequena importância que, até recentemente,

⁴ Poderes que, em certa medida, sobrepujam-se aos ínsitos às Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. Nesse sentido, a Res. 11/85, da Procuradoria Geral da Justiça de São Paulo (26.11.1985), a pretexto de "desenvolver uma ação integrada das Promotorias de Justiça encarregadas da Curadoria especializada em proteção ao meio ambiente e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico no Estado, com vistas ao aumento da eficiência da atuação do Ministério Público", conferiu à Coordenação das Curadorias de Proteção do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural e Natural "atribuições em todas as Comarcas do Estado" (art. 1.º). À Coordenação cabia, entre tantas outras atribuições, "instaurar inquérito civil, de ofício, e presidi-lo sempre que instaurado por determinação do Procurador Geral de Justiça, por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público ou na hipótese em que mais de um procedimento tenha sido instaurado sobre o mesmo fato" (art. 2.º, inc. VI). Também era sua prerrogativa "propor as medidas judiciais cabíveis, cíveis ou criminais, principais, acessórias ou cautelares, para as quais o Ministério Público tenha legitimidade processual, sem prejuízo das atribuições dos órgãos locais" (art.2º, inc. IX).

⁵ O crime do art. 15 foi incorporado à Lei 6.938/ 81 pela Lei 7.804/89.



emprestava-se à tutela penal dos ecossistemas, não obstante a referência expressa do art. 225, § 3.º, da CF.

Refletindo essa visão civilística, os órgãos de atuação foram denominados "Curadorias", nomenclatura própria da intervenção processual civil do *Parquet*. O resultado, que persiste até hoje em várias partes do país, inclusive em São Paulo, foi um esboço de especialização no plano cível, largando-se, entretanto, a persecução penal na vala comum das Promotorias de Justiça criminais.

1.4 *Fragmentação recursal*

A incipiente especialização que se conseguia na primeira instância desaparecia (e ainda desaparece) na segunda instância, com enormes prejuízos para o funcionamento harmônico do sistema.

Difícil entender que assim seja, quando, no terreno lógico pelo menos, a mesma dificuldade técnico-jurídica (e adequação psicológica) que está presente na base - a comarca - também aparece na segunda instância.

1.5 *Generalismo*

Negando-se ao Promotor ou Promotora de Justiça do Meio Ambiente a possibilidade de dedicação exclusiva ao tema, transforma-se ela ou ele, com freqüência, num "especialista em generalidades".

Ora, um dos fundamentos para a identificação, na estrutura orgânica da instituição, de Promotorias de Justiça do Meio Ambiente é exatamente assegurar um conhecimento mais aprofundado do tema ambiental, reconhecidamente vasto e complexo. Sem essa especialização, e Promotor de Justiça estará em posição de desvantagem perante seus adversários, prejudicado, então, o próprio interesse público.

1.6 *Isolacionismo*



É comum que as atribuições institucionais sejam exercidas no plano restrito de cada Promotoria ou comarca. Falta, pois, como regra, cooperação entre os vários membros de um mesmo Ministério Público.

Olvida-se, aqui, o fato de que, por vezes, o tratamento - local, ilhado e casuístico - de um conflito ambiental está, em verdade, passando ao largo de um problema mais amplo e mais complexo do que aquele que se tem perante os olhos.

1.7 *Esportaneísmo*

A atuação do Ministério Público na área ambiental caracteriza-se pela falta de planejamento, exatamente porque, sendo a especialização uma ficção, inexistente mapeamento adequado da problemática a ser enfrentada e dos recursos disponíveis.

Também pesa o fato de que raramente o *Parquet* ouve, de maneira organizada, a sociedade civil quando se propõe a traçar suas prioridades e estratégias.

1.8 *Atecnicismo*

Por falta de suporte técnico especializado, observa-se que certas iniciativas do Ministério Público são inseguras, incompletas, tardias ou simplesmente equivocadas.

Investe-se na criação de cargos de Promotor de Justiça do Meio Ambiente, mas olvida-se a necessidade de apoiá-los com estrutura técnico-científica apropriada.

1.9 *Judicialismo*

A atuação do Ministério Público sofre de um apego exagerado por soluções judiciais, sob a equivocada idéia de que o mandamento constitucional que obriga à intervenção institucional cumpre-se em grande medida no momento da propositura da ação civil pública.



Na verdade, tão ou mais relevante que a utilização de ação civil pública é a formulação e o acompanhamento de projetos legislativos (ordinários ou regulamentares), o controle do exercício do poder de polícia pelos órgãos ambientais (em especial a expedição de licenças) e a própria atividade de prevenção como um todo.

1.10 Comarquismo

Por força da tradição, a comarca exerce um enorme fascínio na divisão das atribuições ambientais entre os vários Promotores de Justiça. Só que, como veremos a seguir, os problemas ambientais não reconhecem nem a força histórica do critério de administração da prestação jurisdicional que orienta a divisão do estado em comarcas, nem o parcelamento político do território.

1.11 Estadualismo

Por derradeiro, cabe mencionar a carência de coordenação em nível nacional entre os vários Ministérios Públicos estaduais.

Nada pior para um Promotor ou Promotora de Justiça que esteja funcionando num caso concreto do que ver juntado, nos autos do inquérito civil ou mesmo de eventual ação civil pública, manifestação contrária à sua pretensão emitida, em hipótese semelhante, por representante do Ministério Público de outro estado.

2. Crítica ao modelo tradicional

Todos os traços acima apontados afetam, negativamente, o funcionamento do Ministério Público quando se propõe a proteger o meio ambiente. Vejamos.

O *centralismo executório* atinge o funcionamento do sistema de várias formas. Primeiro, porque, a pretexto de auxiliar e apoiar o promotor ou promotora, traz a si a condução da intervenção institucional.



Não é suporte, mas atuação direta e supervisão. Com isso, retira-se do promotor ou promotora parcela de suas responsabilidades, resultando no enfraquecimento dos incentivos ao estudo e progresso profissional que com estas vêm.

Segundo, a Coordenação, por estar na cúpula da organização institucional, está mais vulnerável à "captura" ou cooptação, fenômeno bem estudado em outras disciplinas. Finalmente, um tal modelo verticalizado é antidemocrático, já que, além de distanciar o exercício da atribuição da comunidade onde a degradação ocorre, investe contra a figura do promotor natural⁶.

A Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) procurou atacar o pecado da centralização, transformando as Coordenadorias em "Centros de Apoio Operacionais", sendo a estes "vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos⁷". De um extremo passou-se ao outro!

A cumulatividade nega, na prática, o próprio sentido da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente. Estabelece a ficção de sua existência, descaracterizando e descumprindo o mandamento constitucional e legal que determina a atuação (efetiva e não simplesmente cosmética) do Ministério Público nessa área. Aqui vale a pena lembrar, a título de exemplo, que "inquéritos civis, principalmente nas comarcas do interior, são relegados a segundo plano, em

⁶ Os riscos de uma tal Coordenadoria - centralizadora e com atribuições de execução próprias de Promotoria de Justiça, sem, contudo, dispor das garantias decorrentes do cargo-fixo, conquanto constituída sob bases administrativas da confiança - não passaram despercebidos a Mazzilli, o melhor e mais atento doutrinador do Ministério Público. À época, antes da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que modificou o sistema centralizador), criticava ele a "criação dessas coordenadorias sem cargos, com designação de promotores para funções de confiança, que exercem atividade-fim da instituição, sem condições de independência funcional, porque podem ser tanto designados como afastados das funções ad nutum, o que não se compadece com as garantias constitucionais da instituição e dos seus membros. Se tais coordenadorias são úteis, que sejam criadas na lei, com cargos, que devem ser preenchidos regularmente por seus titulares" (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. São Paulo : Saraiva, 1991. p. 230).

⁷ Art. 33, inc. V.



consequência do acúmulo de serviço em áreas tradicionais, como a criminal e a de família⁸".

Por sua vez, o *dualismo cível-criminal*, mais ainda após a reforma da Lei 6.938/ 81 (com a inclusão do tipo do art. 15) e a recente promulgação da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei 9.605/98), esfacela o monismo da atividade de implementação, que pressupõe ação concomitante nos campos administrativo, civil e penal.

Na mesma linha, a *fragmentação recursal* traz prejuízos enormes à intervenção do Ministério Público na proteção do meio ambiente. Os casos multiplicam-se em todo o país. Como já escrevi anteriormente, "célebre, pelo que há de surpreendente, o caso de uma dedicada Procuradora de Justiça de São Paulo que, por falta de especialização, deu parecer favorável ao pleito de condenação do Ministério Público no ônus da sucumbência (totalmente acatado pelo Tribunal, desnecessário dizer), contrariando todo o pensamento vigente na área ambiental⁹".

Não é diferente com o generalismo, que impede a especialização necessária do membro do Ministério Público, prejudicando a implementação da legislação ambiental e propiciando um inadequado serviço aos nossos consumidores, à comunidade e às gerações futuras.

O *isolacionismo* entrava o aproveitamento eficiente das energias da instituição, conduzindo a uma implementação míope, quando não destituída de resultados práticos reais, por lhe faltar a visão de conjunto. Pense-se, por exemplo, numa ação civil pública destinada a combater o despejo de esgoto doméstico *in natura* num curso d'água que corta vários municípios, todos igualmente poluidores. Além disso, a atuação isolada desperdiça recursos (várias perícias ou pesquisas de

⁸ BENJAMIN, Antônio Herman V. *A insurreição...*, op. cit., p. 148.

⁹ Idem, *ibidem*.



jurisprudência para casos assemelhados) que bem poderiam ser partilhados.

Já o *espontaneísmo* impede a atuação proativa e prospectiva do Ministério Público, pois seu agir é reativo e retrospectivo. A intervenção ministerial fica sempre refém da degradação já ocorrida ou na iminência de ocorrer, subjugando a instituição à ditadura do *fait accompli*.

O *atecnicismo* restringe, profundamente, a atuação da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, na medida em que, por carência de meios técnico-científicos, dificultada resta a identificação de problemas ambientais complexos e o acompanhamento eficaz daqueles já identificados. Em adição, exige-se do promotor ou promotora atenção redobrada, dele se cobrando providências em áreas onde lhe falta o conhecimento não-jurídico.

O *judicialismo* leva o promotor ou promotora ao equívoco de imaginar que o processo judicial é a melhor e a mais eficiente forma de solução de conflitos ambientais. De outra parte, corre-se o risco de construir-se um modelo em que o Promotor de Justiça restringe sua atuação aos autos, transformando a Promotoria em casulo, protetor num sentido, mas profundamente limitante num outro.

Com o *comarquismo* imagina-se ser possível proteger o meio ambiente através de sua subsunção aos limites territoriais da comarca.

Finalmente, o *estadualismo*, tal qual se dá com o comarquismo, fragiliza a atuação do Promotor ou Promotora de Justiça do Meio Ambiente, conquanto dá ensejo a posicionamentos díspares em temas fundamentais.

3. Conclusões articuladas: as bases do novo modelo



Diante dos defeitos acima apontados, é mister a formulação de um novo modelo de Ministério Público ambiental, que teria como pressupostos o seguinte:

3.1 Instituição de "Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente" naqueles estados que ainda não os tenham¹⁰.

3.2 Criação de cargos verdadeiramente especializados, com Promotorias de Justiça Regionais por Ecossistemas ou por Bacias Hidrográficas¹¹, atuando o promotor ou promotora somente na área ambiental, vedada a acumulação de funções e mantidas as Promotorias de Justiça Ambientais em cada comarca (tratando de conflitos estritamente locais e, nas comarcas de menor demanda ambiental, com possibilidade de acumulação de atribuições).

3.3 Estruturação, nos maiores estados, de Grupos Especiais (GEs), compostos de promotoras e promotores com vocação para certos temas mais específicos¹², permitindo-se, assim, uma especialização na especialização e o trabalho por "projetos-piloto"¹³, inclusive com a elaboração de modelos de ações civis públicas, em novas áreas.

¹⁰ O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, na reunião de Boa Vista, estado de Roraima, ocorrida em 15 e 16.04.1998, aprovou conclusão com o seguinte teor: recomendar "aos Estados que assim ainda não procederam que instituem seus Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente e criem cargos de Promotores de Justiça do Meio Ambiente, preferencialmente por ecossistemas".

¹¹ Em outro momento, já tive oportunidade de fazer proposta semelhante: "A solução, a meu ver, reconhecendo a carência de recursos enfrentada pela Instituição, é a criação de *Promotorias de Justiça Ambientais Regionais*, especializadas por ecossistemas ou bacias hidrográficas e libertadas do vínculo organizativo da estrutura em comarca" (BENJAMIN, Antônio Herman V. *A insurreição... op. cit.*, p. 148).

¹² Por exemplo, grupos especiais da fauna e flora, recursos hídricos, mineração, práticas rurais antiambientais e controle da poluição.

¹³ Sendo mais de um, coloca-se a necessidade de que os encontros (mensais ou bimestrais) sejam, alternadamente, isolados e conjuntos. Em outras palavras, num mês os GEs reúnem-se separadamente; no mês seguinte, conjuntamente. Com isso, os componentes de um GE podem conhecer e beneficiar-se do trabalho de outros, dentro da perspectiva de que a questão ambiental é única, não obstante a segmentação e especialização que a existência dos GEs permite e estimula. De outra parte, as reuniões conjuntas permitem a capacitação técnico-jurídica em temas que sejam comuns aos vários GEs.



3.4 Cumulação das atribuições civis e criminais na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente¹⁴.

3.5 Realização de "inquéritos civis guarda-chuva", presididos por um grupo de Promotores de Justiça de comarcas distintas e destinados a apurar fatos ambientais de interesse de todas as outras Promotorias de Justiça do Meio Ambiente. Encerrado o inquérito, as informações coligidas e a prova técnica mínima poderão ser utilizadas, de imediato, por todos os autores potenciais espalhados pelo Estado, em suporte de suas ações. Sem repetições, sem desperdício de tempo e com máxima eficiência.

3.6 Criação de um quadro pericial mínimo próprio, sem prejuízo da constituição de um "Fundo de Perícias do Ministério Público e ONGs".

3.7 Aproximação do CAO com os Promotores de Justiça do interior, com programas do tipo "O CAO vai ao Promotor de Justiça", em que o coordenador, acompanhado de uma equipe de técnicos, visita regiões do estado e lá permanece por alguns dias, *in loco*, atendendo e orientando os Promotores de Justiça do Meio Ambiente.

3.8 Aperfeiçoamento permanente, através da realização de cursos de teoria geral do direito ambiental e outros em áreas específicas (fauna, flora, EIA, agrotóxicos, mineração, ação civil pública e crimes contra o meio ambiente, por exemplo).

3.8 Uniformização da atuação entre os vários Ministérios Públicos estaduais, por via do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, procedendo-se, se for o caso, à alteração legislativa.

¹⁴ Aliás, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, na mesma reunião de Boa Vista, já citada, deliberou no sentido de recomendar "a cumulação da persecução penal e civil ambiental nas atribuições de um mesmo Promotor ou Promotora de Justiça, ante a complexidade da matéria e a conseqüente necessidade de especialização".

